

Bevindingen

Een onderzoek naar de manier waarop de gemeente Leeuwarden omging met klachten over het niet bieden van een passende werkplek aan iemand die is aangewezen op beschermt werk.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	3
1.2	De Wsw en de verantwoordelijke instanties.....	3
1.3	Eerder onderzoek van de Nationale ombudsman.....	4
1.4	Van Wsw naar Participatiewet	5
2	De Bevindingen in de zaak van mevrouw Simons	
2.1	Wat is de klacht?	6
2.2	Wat ging er aan de klacht vooraf?	6
2.3	Wat was de oorspronkelijke klacht?	7
2.4	Interventie door de Nationale ombudsman	7
2.5	Wat is de aanleiding voor de tweede klacht bij de Nationale ombudsman?	8
2.6	In gesprek met beide partijen	9
2.7	Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	9
2.8	Hoe reageert de gemeente Leeuwarden op de klacht?	10
3	Hoe gaat de gemeente om met de klacht van verzoekster?	
3.1	Reactie op de eerste klacht (september 2014 - april 2015)	12
3.2	Reactie op de tweede klacht (april 2015 - mei 2016).....	13
4	Reactie op het Verslag van bevindingen	
4.1	Hoe reageerde verzoekster op het verslag van bevindingen.....	17
4.2	Hoe reageerde de gemeente het verslag van bevindingen	17
5	Relevante literatuur en wet- en regelgeving	19
6	Achtergrond	23

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2016 ontvangt de Nationale ombudsman een klacht van mevrouw Simons over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden (hierna de gemeente Leeuwarden). Mevrouw Simons heeft een dochter, Nathalie,¹ die in aanmerking komt voor een Wet sociale werkvoorziening (Wsw)-plek. Volgens mevrouw Simons heeft de gemeente naar aanleiding van haar klacht hierover onvoldoende gedaan om ervoor te zorgen dat haar dochter een passende werkplek krijgt.

Alvorens de Nationale ombudsman in dit rapport ingaat op de zaak van mevrouw Simons wordt eerst kort beschreven wat het doel van de Wsw is en bij welke instanties de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze regeling ligt.² Ook is er aandacht voor hoe de Nationale ombudsman eerder geoordeeld heeft over vergelijkbare klachten. Hiermee wordt duidelijk binnen welk kader de ombudsman zich uitsprekt over de klacht van mevrouw Simons.

1.2 De Wsw en de verantwoordelijke instanties

Algemeen

Het doel van de Wsw is dat mensen die niet volledig op eigen kracht kunnen participeren op de arbeidsmarkt, aan het werk kunnen in een omgeving die rekening houdt met hun mogelijkheden en beperkingen. Volgens de Wsw zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen met een beperking / arbeidshandicap.³ Een indicatie voor deze sociale werkvoorziening is nodig. Deze indicatie wordt afgegeven door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), nadat de gemeente het UWV heeft verzocht een indicatie te stellen.⁴

Er zijn drie manieren om binnen de Wsw aan het werk te gaan:

1. *beschut / beschermd werken (Wsw-plek):* werknemers werken in een SW-bedrijf onder intensieve begeleiding in een beschermde werkomgeving, waarin zij zo min mogelijk aan allerlei veranderingen worden blootgesteld;⁵
2. *gedetacheerd werken:* de Wsw-er kan via het SW-bedrijf gedetacheerd worden.⁶ Hij treedt in dienst van het SW-bedrijf en voert een opdracht uit voor en bij een reguliere werkgever;
3. *begeleid werken:* de Wsw-er kan bij een reguliere werkgever werken. Hij treedt in dienst bij de werkgever en wordt op de werkvloer begeleid door een begeleidingsorganisatie. Hij valt onder de arbeidsvoorwaarden van de reguliere werkgever.

1 Mevrouw Simons en Nathalie zijn omwille van de privacy van verzoekster en haar dochter gefingeerde namen.

2 Per 1 januari 2015 is de Wsw opgegaan in de Participatiewet. De dochter van mevrouw S. valt echter nog onder de regels van de Wsw.

3 Artikel 2 Wsw.

4 Artikel 11 eerste lid Wsw. Vanaf 1 januari 2017 kunnen mensen, op grond van artikel 10b derde lid Participatiewet, ook zelf een indicatie voor beschut werk aanvragen bij het UWV.

5 Zie noot 2

6 Wsw-er: iemand met een indicatie voor de sociale werkvoorziening.

Van gemeente naar gemeenschappelijke regeling (GR)

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente kan, in samenwerking met andere gemeenten, de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de Wsw overdragen aan het bestuur van een GR.⁷ Het bestuur van de GR is dan formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening.⁸ De gemeenteraad kan geen rechtstreekse controle uitoefenen op het bestuur van de GR; de raadsleden kunnen alleen om informatie vragen. In een uiterst geval kan de gemeenteraad er bij de verantwoordelijke wethouder van de gemeente op aandringen de delegatie van verantwoordelijkheden aan de GR in te trekken.

Van GR naar SW-bedrijf

Het bestuur van de GR kan, op basis van de verantwoordelijkheid die zij overgedragen heeft gekregen van de aangesloten gemeenten, een privaatrechtelijk bedrijf (SW-bedrijf) aanwijzen om de Wsw uit te voeren.⁹ In een zogenoemd aanwijzingsbesluit wordt dan vastgelegd welke uitvoeringshandelingen het SW-bedrijf namens het bestuur van de GR mag verrichten.

1.3 Eerder onderzoek van de Nationale ombudsman

In 2014 heeft de Nationale ombudsman het rapport '*Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*' uitgebracht.¹⁰ In dat rapport besteedt de Nationale ombudsman aandacht aan de vraag bij welke overheidsinstanties mensen met een arbeidsbeperking terecht kunnen als zij een probleem ervaren op hun Wsw-plek.

De Nationale ombudsman oordeelt in zijn rapport dat een gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor haar inwoners met een arbeidsbeperking, ook al heeft de gemeente de uitvoering van de Wsw uitbesteed. De gemeenten zijn immers primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. De Nationale ombudsman verwacht een betrokken houding van de gemeente. Mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor en een informele en oplossingsgerichte aanpak als zij zich met vragen of klachten melden.

Naar aanleiding van het onderzoek in 2014 doet de Nationale ombudsman gemeenten de volgende aanbevelingen om meer voeling te krijgen met waar haar inwoners met een arbeidsbeperking in de praktijk tegenaan lopen:

- bestuurders en hun ambtenaren zoeken nadrukkelijk de dialoog met de cliëntenraad bij de gemeente of GR en de ondernemingsraad bij het SW-bedrijf;
- de gemeenten moeten met Wsw-ers in gesprek gaan als zij zich met problemen of klachten melden; stuur ze niet van het kastje van de muur.

⁷ Gemeenschappelijke regeling: samenwerkingsverband van enkele gemeenten waarbinnen de sociale werkvoorziening wordt uitgevoerd.

⁸ Artikel 8 e.v. Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 8c Participatiewet.

⁹ Artikel 2 tweede lid Wet sociale werkvoorziening.

¹⁰ Rapport [2014/120](#) van 23 september 2014.

1.4 Van Wsw naar Participatiewet

Op 1 januari 2015 is de Wsw opgegaan in de Participatiewet. De gemeenten voeren deze wet uit. De Wsw bestaat nog wel, maar vanaf 1 januari 2015 stromen geen nieuwe mensen met een arbeidsbeperking meer in in de Wsw. Nieuwe mensen komen vanaf die datum te vallen onder de regels van de Participatiewet. De Wsw-plek is vanaf die datum overgegaan in de *beschutte werkplek* van de Participatiewet.¹¹

De overgang van de Wsw naar de Participatiewet heeft niet geleid tot een wijziging in de verantwoordelijkheid van gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden. Sterker nog, vanaf 1 januari 2017 zijn gemeenten verplicht om beschutte werkplekken te creëren.¹²

Ook onder de Participatiewet is het mogelijk dat een gemeente, alleen of in samenwerking met andere gemeenten, de uitvoering van de wet volledig overdraagt aan het bestuur van de GR.¹³ Het bestuur van de GR treedt dan in de plaats van de betrokken gemeenten. Deze constructie was ook mogelijk onder de Wsw.

Bij mensen die op 31 december 2014 een tijdelijk Wsw-dienstverband hadden, is het aan de gemeente om te beslissen over verlenging van dit contract. Dit kan een nieuw tijdelijk of een vast contract zijn. De gemeente kan ook besluiten geen contract te geven. De arbeidsgehandicapte kan dan bij de gemeente informeren of hij recht heeft op een uitkering. Als dit een WW-, Wajong-, WAO- of WIA-uitkering is, kan het UWV helpen bij de begeleiding naar ander werk.

De dochter van mevrouw Simons had op 31 december 2014 een tijdelijk contract tot 28 februari 2017 bij het SW-bedrijf Caparis. Zij viel daarmee in elk geval tot het einde van haar contract onder de regels van de Wsw. De gemeente / GR moest dus voor 28 februari 2017 beslissen wat er met het dienstverband van de dochter van mevrouw Simons ging gebeuren.

11 Artikel 10 b eerste lid juncto artikel 7 eerste lid sub a Participatiewet.

12 Wijziging van artikel 10 b Participatiewet per 1 januari 2017.

13 Artikel 8c eerste lid Participatiewet.

2 DE BEVINDINGEN IN DE ZAAK VAN MEVROUW SIMONS

2.1 Wat is de klacht?

Nathalie heeft van het UWV de indicatie gekregen 'ernstig beperkt'. Deze indicatie is eind 2014 verlengd voor 15 jaar. Nathalie heeft op basis daarvan recht op passend werk in de zin van de Wsw (thans Participatiewet). Maar zij heeft tot op heden geen passend werk. Nadat zij vijf jaar op de wachtlijst heeft gestaan, krijgt zij in maart 2014 via het SW-bedrijf Caparis werk aangeboden. Dit aanbod neemt zij direct aan. De begeleiding die zij krijgt is voor Nathalie echter niet passend. Ze komt ziek thuis te zitten. Vervolgens krijgt zij ander werk aangeboden, deze keer binnen het bedrijf Caparis. Maar dan zijn zowel de werkomgeving als de begeleiding niet passend. De klacht die de moeder van Nathalie, mevrouw Simons, hierover in september 2014 bij de wethouder heeft ingediend, is aanleiding geweest tot verschillende gesprekken met de gemeente. Deze gesprekken lopen weliswaar nog steeds als verzoekster in mei 2016 haar klacht bij de Nationale ombudsman indient, maar er is dan nog geen concreet resultaat bereikt. De klacht die zij hierover bij het SW-bedrijf en bij de gemeente heeft ingediend is, zo geeft verzoekster aan, bovendien niet volgens de klachtenprocedure afgehandeld.

De Nationale ombudsman ziet aanleiding om een onderzoek in te stellen naar deze klacht. De klacht is als volgt door de ombudsman geformuleerd:

Mevrouw Simons klaagt erover dat de gemeente Leeuwarden naar aanleiding van haar klacht onvoldoende heeft gedaan om alsnog een passende werkplek voor haar dochter te realiseren.

2.2 Wat ging er aan de klacht vooraf?

Nathalie heeft een verstandelijke beperking. Het is voor haar van belang dat zij een vast ritme heeft, dat zij niet wordt overvraagd en dat zij zich veilig voelt in haar werkomgeving. De indicatie van het UWV doet recht aan deze beperking en zou het uitgangspunt moeten vormen voor het werk dat Nathalie wordt aangeboden. De enige toegang voor Nathalie tot passend werk is via het SW-bedrijf Caparis. Caparis is in het geval van Nathalie het bedrijf dat zorgdraagt voor de sociale werkvoorziening op grond van de Wsw. De gemeente Leeuwarden heeft de uitvoering van de Wsw¹⁴ uitbesteed aan de GR Fryslân, die de opdracht voor de uitvoering weer aan Caparis heeft gegeven.

Nathalie heeft lange tijd op de wachtlijst gestaan voor werk bij Caparis. Als er onverwachts een plek beschikbaar komt als schoonmaakster bij de gemeente met begeleiding vanuit Caparis, grijpt Nathalie die gelegenheid graag aan. Schoonmaakwerk vindt ze leuk. Het lijkt voor Nathalie een uitgelezen kans om haar eigen bestaan eindelijk vorm te geven zoals ze dat graag wil.

¹⁴ Nathalie valt vanwege haar aanstelling onder de oude regeling; daarom wordt in dit rapport nog steeds gesproken over de Wsw ook al is deze inmiddels vervangen door de Participatiewet.

Doordat Nathalie lang op de wachtlijst heeft gestaan, heeft zij al geruime tijd niet in een werkritme geleefd. De ouders van Nathalie hadden haar graag beter op haar werkend bestaan willen voorbereiden. Dat had naar hun mening ook gekund als ze een paar weken eerder op de hoogte waren geweest van het feit dat er een plek voor haar beschikbaar kwam of als Nathalie een paar weken later had kunnen starten. Nathalie begint nu zonder voldoende voorbereiding aan haar baan.

Nathalie komt enkele malen te laat op het werk. Ze wordt op haar te laat komen aangesproken door haar begeleidster en dit leidt tot conflicten. De gesprekken tussen Nathalie en haar begeleidster escaleren al snel en leiden tot een patstelling. Het resultaat is dat Nathalie ziek thuis komt te zitten.

Als Nathalie weer voldoende hersteld is om aan het werk te gaan, wordt zij door Caparis geplaatst in de sociale werkplaats. Ze doet dan werk aan de lopende band. Volgens de moeder van Nathalie is dit voor haar geen geschikte werkplek. Behalve dat zij in beweging moet zijn, is ook de sociale omgeving voor haar niet geschikt. Nathalie voelt zich erg ongelukkig in de sociale werkplaats.

De ouders van Nathalie dienen in september 2014 over het gebeurde een klacht in bij Caparis en bij de wethouder van sociale zalen van de gemeente Leeuwarden. Hierop volgen gesprekken, eerst met Caparis en later met de wethouder. Maar deze gesprekken leiden niet tot een oplossing.

Op 10 februari 2015 dient verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman over het optreden van Caparis en over de gemeente Leeuwarden, in het bijzonder over de verantwoordelijke wethouder.

2.3 Wat was de oorspronkelijke klacht?

De klacht die verzoekster in februari 2015 indient bij de Nationale ombudsman houdt in dat haar dochter niet de ondersteuning krijgt waar zij recht op heeft. Een klacht hierover indienen bij Caparis en bij de wethouder van Leeuwarden is tevergeefs geweest. Caparis verwijst naar het gemeentebestuur en de wethouder verwijst naar Caparis. Verzoekster licht haar klacht op 26 maart 2015 toe op het kantoor van de Nationale ombudsman.

2.4 Interventie door de Nationale ombudsman

Op 7 april 2015 legt de Nationale ombudsman de klacht van verzoekster voor een reactie voor aan de gemeente. De volgende dag ontvangt de Nationale ombudsman een eerste reactie op de klacht van de gemeente: *'Voor zover we hebben kunnen nagaan is er geen klacht ingediend bij de gemeente. Het lijkt ons een zaak tussen Caparis en de ouders.'*

Op 9 april 2015 volgt daarop een telefoongesprek tussen een medewerkster van de Nationale ombudsman en de accounthouder van Caparis bij de gemeente. De accounthouder meldt dat er in dezelfde maand een gesprek gepland staat met verzoekster om tot een oplossing te komen. De Nationale ombudsman besluit dit gesprek tussen gemeente en Nathalie af te wachten. Na dit gesprek, dat plaatsvindt op 22 april

2015, hoort de medewerkster van de Nationale ombudsman van beide partijen dat het een prettig en constructief gesprek is geweest. Er zijn heel concrete uitspraken gedaan, die hoop geven voor de toekomst. Verzoekster geeft aan dat zij zich tijdens dit gesprek voor het eerst serieus genomen voelde. Tegelijkertijd geeft ze aan dat ze niet veel vertrouwen meer heeft. Ondanks dat er goede afspraken zijn gemaakt, is ze bang dat het weer dood zal bloeden.

Omdat de gemeente de klacht nog niet formeel heeft afgehandeld en omdat de gemaakte afspraken hoopgevend zijn, besluit de Nationale ombudsman de gemeente de gelegenheid te geven de zaak in overleg met de ouders van Nathalie verder af te wikkelen, overeenkomstig de gemaakte afspraken. Aan verzoekster wordt medegedeeld dat zij haar klacht opnieuw bij de Nationale ombudsman kan indienen, mocht het spaak lopen.

Op dat moment zit Nathalie sinds 3 april 2015 weer ziek thuis. De oorzaak hiervan is dat zij het door alle spanningen op en rond de werkplek bij Caparis niet meer kan opbrengen om naar haar werk te gaan. De bedrijfsarts oordeelt dat Nathalie voorlopig thuis mag blijven. Naar zijn mening kan Caparis haar inderdaad geen passende werkplek bieden.

2.5 Wat is de aanleiding voor de tweede klacht bij de Nationale ombudsman?

Op 3 mei 2016 wendt de moeder van Nathalie zich opnieuw tot de Nationale ombudsman met de mededeling: 'Inmiddels zijn we ruim een jaar verder na het indienen van de eerste klacht en is er geen noemenswaardige voortgang geboekt'. Verzoekster geeft aan dat zij de klacht bij de Nationale ombudsman niet alleen indient in het belang van haar dochter, maar ook in het belang van de andere Wsw-ers die zijn aangewezen op Caparis. Haar dochter zou niet de enige zijn die gedupeerd is. Er zijn veel berichten in de media verschenen over de misstanden bij Caparis.¹⁵ Verzoekster benadrukt dat het gaat om een kwetsbare doelgroep, bestaande uit mensen die vaak niet goed voor zichzelf kunnen opkomen. Daarom vindt zij het extra van belang dat de Nationale ombudsman hier aandacht voor heeft.

De Nationale ombudsman besluit de zaak in onderzoek te nemen, aangezien de interventie van april 2015 niet heeft geleid tot een oplossing. Daarnaast besluit de Nationale ombudsman in gesprek te gaan met beide partijen, te weten met verzoekster en de wethouder. De belangrijkste overwegingen om deze gesprekken aan te gaan zijn het feit dat beide partijen nog steeds gericht zijn op het bereiken van een oplossing en dat Nathalie nog steeds ziek thuis zit. De langdurige onduidelijkheid over haar toekomst heeft een zeer slechte uitwerking op haar gezondheid.

¹⁵ In [hoofdstuk 6](#) Achtergrond wordt een samenvatting gegeven van deze berichten.

2.6 In gesprek met beide partijen

Op 31 augustus 2016 vindt een gesprek plaats tussen twee medewerkers van de Nationale ombudsman en de betrokken wethouder van de gemeente Leeuwarden en de accounthouder voor Caparis bij de gemeente. Op dezelfde dag vindt ook een gesprek plaats tussen de twee medewerkers van de Nationale ombudsman en verzoekster. Het doel is om te verkennen of de Nationale ombudsman een bijdrage kan leveren aan de gesprekken die al tussen beide partijen gaande zijn teneinde een oplossing te bereiken voor Nathalie. Op basis van deze gesprekken komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat er voldoende draagvlak bestaat voor een vervolgesprek met beide partijen tegelijk aan tafel.

Dit vervolgesprek met beide partijen tegelijk vindt plaats op 31 oktober 2016. Doel van dit gesprek is zowel het wegnemen van onduidelijkheid over de rol van de betrokken instanties als het bespreken van de weg die bewandeld moet worden om alsnog tot een oplossing te komen voor Nathalie. Tijdens dit gesprek worden tussen de partijen afspraken gemaakt over de stappen die gezet moeten worden om een oplossing te bereiken voor Nathalie. Deze afspraken worden daarna door de Nationale ombudsman schriftelijk bevestigd. Aangezien dit gesprek het karakter van een bemiddeling had, blijft de inhoud daarvan buiten beschouwing in dit onderzoek.

2.7 Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman is niet bevoegd om klachten te behandelen over Caparis, aangezien het een privaatrechtelijk bedrijf betreft. Daarom is het onderzoek niet mede op dit bedrijf gericht. De Nationale ombudsman is wel bevoegd over de gemeente Leeuwarden en over de GR Fryslân, waaraan de gemeente Leeuwarden deelneemt. Daarom is de brief waarmee het onderzoek werd geopend zowel toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden als aan het bestuur van de GR Fryslân. In het vervolg van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman zich echter uitsluitend gericht op de gemeente Leeuwarden. De reden hiervan is de volgende.

Zoals in [paragraaf 1.3](#) is toegelicht heeft de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid voor haar inwoners met een arbeidsbeperking, ook als de gemeente de uitvoering van de Wsw heeft uitbesteed. De gemeenten zijn immers primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. De Nationale ombudsman verwacht een betrokken houding van de gemeente. Als mensen zich met vragen of klachten melden bij de gemeente, dan moeten zij kunnen rekenen op een luisterend oor en een informele en oplossingsgerichte aanpak.

In dit onderzoek is het rapport uit 2014 met het daarin ingenomen standpunt als toetsingskader gebruikt. Verzoekster heeft zich met haar klacht uitdrukkelijk gericht tot de gemeente en niet tot de gemeenschappelijke regeling. De Nationale ombudsman heeft daarom onderzocht in hoeverre de gemeente naar aanleiding van de klacht van verzoekster haar primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van de dochter van verzoekster, een inwonster van haar gemeente, heeft waargemaakt.

In het kader van het onderzoek hebben zowel de ouders van Nathalie als de gemeente hun onderlinge mailwisselingen aan de Nationale ombudsman ter beschikking gesteld. De gemeente heeft ook haar logboek met zowel de interne als externe communicatie naar aanleiding van de klacht van verzoekster ter beschikking gesteld. De Nationale ombudsman heeft daarnaast kennis genomen van het rapport *'Kwetsbare SW-doelgroep kind van de (gemeentelijke) rekening en hoe het anders kan'* van Kambo advies¹⁶, dat hem door verzoekster in mei 2016 is toegezonden.

De gemeente heeft voorts haar reactie gegeven op een aantal vragen van de Nationale ombudsman. Zo is aan de gemeente onder meer de vraag voorgelegd in hoeverre zij van mening is dat zij haar regierol goed vorm heeft gegeven naar aanleiding van de klacht die verzoekster in oktober 2014 bij de wethouder had ingediend. Een andere vraag die aan de gemeente is voorgelegd was wat zij ziet als de belangrijkste oorzaken van het feit dat, ondanks alle inspanningen daartoe, nog steeds geen oplossing voor Nathalie was bereikt.

2.8 Hoe reageert de gemeente Leeuwarden op de klacht?

De gemeente geeft in haar reactie van 25 juli 2016 aan dat zij haar regierol goed heeft vormgegeven. Ze heeft de zorg van betrokkene gehoord. Ze is op basis daarvan in gesprek gegaan en gebleven. Daarnaast heeft de gemeente een regierol ten aanzien van het SW-bedrijf uitgevoerd en heeft ze vanuit die rol de belangen van Nathalie behartigd. Het SW-bedrijf heeft het proces volgens de gemeente getraineed door informatie niet, te laat en / of onjuist te verstrekken. Inmiddels is gebleken, zo meldt de gemeente in haar reactie, dat er een aantal misstanden rondom naleving van de CAO bestaan binnen het bedrijf Caparis. De gemeente geeft aan te denken dat er een link ligt met onvoldoende meewerken van Caparis NV aan dit proces.

In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman hoe het komt dat nog steeds geen oplossing is bereikt, luidt het antwoord van de gemeente als volgt. De belangrijkste oorzaken hiervan liggen in het feit dat er tijd genomen is voor het leren kennen van de (on)mogelijkheden van Nathalie en voor het onderzoeken van de mogelijkheden binnen de SW-wetgeving en de Participatiewet. Ook is er sprake geweest van onvoldoende medewerking vanuit Caparis, die het proces gestagneerd heeft. Daarnaast is ervoor gekozen om de familie de regie te geven in het vinden van een passende plek voor Nathalie. Hierover hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden waarbij mogelijkheden zijn voorgedragen. Daarnaast is er onjuiste informatie verstrekt door Nathalie waarna het proces is stilgelegd, zo zegt de gemeente.

De gemeente is voornemens om in gesprek te blijven met de familie en gezamenlijk te komen tot een passende plek met goede begeleiding. In het laatste gesprek met de familie werd voor de gemeente duidelijk dat het niet goed gaat met Nathalie. Er is toen afgesproken dat zij formeel ziek zou worden gemeld. Op het moment dat zij weer in staat zou zijn tot vervolgstappen zou de gemeente deze samen met haar en haar ouders oppakken. De gemeente denkt daarbij aan overplaatsing naar het SW-bedrijf Empatec.

¹⁶ In [hoofdstuk 6](#) Achtergrond wordt een korte samenvatting gegeven van dit rapport.

In antwoord op de vraag waarom geen formele reactie is gevolgd op de klacht, geeft de gemeente aan dat zij geen formele klachtenprocedure opgestart heeft. Reeds in het begin van het proces is aangegeven dat de familie een formele klacht zou moeten indienen bij Caparis. De gemeente Leeuwarden heeft de SW uitbesteed aan de GR, waarbij Caparis de uitvoerder is. De formele procedure had daar opgestart moeten worden. Dat neemt niet weg dat de gemeente Leeuwarden, ook met de kennisname van het rapport '*Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*' haar regierol heeft gepakt en bemiddelend is opgetreden, aldus de gemeente.

3 HOE GAAT DE GEMEENTE OM MET DE KLACHT VAN VERZOEKSTER?

3.1 Reactie op de eerste klacht (september 2014 - april 2015)

Verzoekster dient op 16 september 2014 haar klacht in bij Caparis en op 25 september 2014 bij de wethouder. Daarop volgt een gesprek bij de wethouder (6 oktober 2014) en later die maand met de toenmalige directeur van Caparis (op 14 oktober 2014). Het gesprek bij Caparis ervaren de ouders van Nathalie als zeer teleurstellend. Volgens het verslag dat zij daarvan zelf opstellen, gaf de directeur van Caparis te kennen dat hij niet veel boodschap heeft aan de indicatie van het UWV: 'de indicatie van het UWV was ons niet bekend en zoals we die nu lezen, leggen we die terzijde' zou er gezegd zijn. Hun verslag van dit gesprek sturen de ouders van Nathalie per mail naar de wethouder van de gemeente Leeuwarden.

De wethouder neemt naar aanleiding van het signaal van de ouders van Nathalie contact met hen op en gaat in gesprek met de toenmalig directeur van Caparis, zo blijkt uit het logboek van de accounthouder van Caparis bij de gemeente.

In oktober 2014 vragen de ouders van Nathalie aandacht voor hun zaak bij lokale politici. Er worden door de partij Verenigd Links vragen over gesteld in de gemeenteraad. Onder meer wordt de vraag gesteld of het klopt dat Caparis niet voldoet aan de verplichting op basis van de CAO om persoonlijke ontwikkelingsplannen op te stellen voor de medewerkers van het bedrijf. In reactie daarop wordt door de wethouder verwezen naar Caparis. De wethouder laat vervolgens aan de ouders van Nathalie weten dat hij zou bemiddelen in hun zaak en dat ook gedaan heeft, maar dat hij 'er tussenuit gaat' nu de ouders contact hebben opgenomen met de politiek.

In februari 2015 melden de ouders van Nathalie per mail aan de wethouder dat de bestuurder van Caparis niet gereageerd heeft op hun signaal omtrent Caparis en dat de directie volhardt in haar stellingname. Ze hebben daarom een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. Als de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klacht contact opneemt met de gemeente, is de eerste reactie van de gemeente dat er geen klacht is geregistreerd. De ouders van Nathalie zou gevraagd zijn een officiële klacht in te dienen bij Caparis; dit hebben zij nog steeds niet gedaan. Er volgt wel een gesprek tussen de ouders van Nathalie en enkele medewerkers van de gemeente.

In april 2015 wordt Verenigd Links door de gemeente geïnformeerd over het gesprek dat met de ouders van Nathalie heeft plaatsgevonden. Ook in reactie daarop geeft de wethouder aan dat de familie zich officieel moet beklagen bij Caparis.

3.2 Reactie op de tweede klacht (april 2015 - mei 2016)

Het gesprek van 22 april 2015

Op 22 april 2015 vindt een belangrijk gesprek tussen de ouders en enkele medewerkers van de gemeente plaats. Er lijkt sprake van een doorbraak bij de behandeling van de klacht die dan inmiddels ruim een half jaar oud is. In het door de gemeente opgestelde verslag van dit gesprek is onder meer het volgende vastgelegd:

- beide partijen zijn gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat terugkeer naar de werkplek bij Caparis niet tot de mogelijkheden behoort;
- Nathalie heeft een arbeidsovereenkomst met de GR tot 28 februari 2017 en is vanuit de GR gedetacheerd bij Caparis. Na afloop van dit arbeidscontract zijn er geen mogelijkheden meer tot detachering bij Caparis;
- de accounthouder van Caparis bij de gemeente gaat onderzoeken wat de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving zijn om Nathalie een andere plek aan te bieden; de adviezen van de bedrijfsarts (zoals: geen terugkeer naar eigen werkplek) zullen hierbij leidend zijn en maatwerk zal hierbij worden toegepast;
- de accounthouder zal voortaan namens de werkgever (de GR) de contacten met Nathalie onderhouden en niet Caparis; hiertoe zal de accounthouder het dossier van Nathalie opvragen bij Caparis.

Opvragen van het dossier

Op 28 mei 2015 informeert verzoekster naar de voortgang bij de accounthouder: *'is Het dossier er al?'*. Ze meldt daarbij ook dat Nathalie volgens de bedrijfsarts weer in staat is te werken in een passende omgeving. De bedrijfsarts heeft aangegeven dat Caparis die passende omgeving niet kan bieden. De accounthouder antwoordt dat ze het dossier nog niet heeft. Caparis wil het niet afgeven vanwege de privacy. De snelste en meest adequate manier is volgens haar dat de ouders van Nathalie een toestemming van Nathalie regelen, desnoods per email, om haar dossier op te vragen bij Caparis. Op 10 juni 2015 ontvangt de accounthouder de machtiging van verzoekers voor het opvragen van het dossier. Ze stuurt deze direct door naar Caparis.

Op 26 juni 2015 vraagt een medewerker van Caparis bij de gemeente naar de stand van zaken *'Nathalie zit nog steeds ziek thuis. Wij moeten stappen gaan zetten in het kader van ziekte / re-integratie.'* Op 27 juli 2015 dringt Caparis vervolgens bij de gemeente aan op diagnose dagbesteding (via het wijkteam) voor Nathalie. De accounthouder van de gemeente reageert met de mededeling dat dit niet de inzet is van de gemeente. Ze geeft tevens aan dat zij graag bericht ontvangt over de adviezen van de bedrijfsarts.

Op 28 juli 2015 meldt ook verzoekster bij de accounthouder haar zorg over de voortgang. De accounthouder meldt in haar reactie dat zij nog altijd geen dossier heeft ontvangen van Caparis. Ze belooft er nu vaart achter te zetten.

Op 30 juli 2015 richt de accounthouder het verzoek aan Caparis om het dossier per omgaande te ontvangen. Aan dit verzoek wordt kennelijk geen gevolg gegeven, want pas op 11 september 2015 haalt de accounthouder het dossier persoonlijk op bij Caparis. Er zijn dan vijf maanden verstreken sinds de afspraken van april 2015.

Drie opties

Eind september legt de accounthouder de volgende drie opties voor aan verzoekster:

1. ontslag, verlies Wsw-status en dagbesteding met behoud uitkering Participatiewet;
2. ontslag, verlies Wsw-status en beschut werk met behoud uitkering Participatiewet;
3. behoud Wsw-status en overdracht naar een ander SW-bedrijf.

Op 23 oktober 2015 vraagt Caparis bij de gemeente naar de stand van zaken.

Op 27 oktober 2015 bericht de accounthouder aan verzoekster dat zij het de beste mogelijkheid vindt om Nathalie te laten detacheren naar een ander SW bedrijf.

Op 6 november 2015 vraagt Caparis aan de accounthouder of er al zicht op is wanneer het proces afgerond kan worden en of Caparis daarin nog iets kan betekenen, bijvoorbeeld door Nathalie weer bij Caparis binnen te plaatsen, zodat ze niet te lang uit het arbeidsproces is. De accounthouder geeft in haar reactie aan dat zij het proces toch echt voor het einde van het jaar afgerond wil hebben.

Op 9 november 2015 berichten de ouders van Nathalie aan de accounthouder dat ze inderdaad opteren voor optie drie (overdracht aan SW-bedrijf) gecombineerd met de in april 2015 gemaakte afspraken. Voorts dringen ze aan op een professioneel onderzoek naar de belastbaarheid van Nathalie. Ook vragen de ouders van Nathalie of hun dochter in aanmerking komt voor een vast dienstverband, gezien het bestuursbesluit van de GR hierover van december 2014. De accounthouder reageert dezelfde dag nog met de mededeling dat ze optie drie (overdracht naar Empatec) nader gaat uitwerken en dat ze daarbij ook het gesprek aangaat over een vast dienstverband.

Overdracht naar Empatec

Op 15 december 2015 bericht de accounthouder aan verzoekster dat ze die week in gesprek gaat over de mogelijkheid van een vast dienstverband en over de overdracht naar Empatec.

Op 28 januari 2016 informeert verzoekster bij de gemeente naar de stand van zaken. Ze vraagt ook of haar dochter als schoonmaakster overgenomen kan worden door de gemeente, zoals met meer medewerkers van Caparis gebeurt. De accounthouder reageert hier dezelfde dag nog op. Ze maakt haar excuses. Ze heeft niets meer vernomen van Caparis. Ze zegt toe 'een rondje te informeren wat ook al weer precies de (on)mogelijkheden waren'. Ze belooft de volgende week van zich te laten horen. Op 3 februari 2016 antwoordt de accounthouder aan verzoekster dat Caparis de schoonmaakdienst met begeleiding vanuit de gemeente niet als een passende werkplek ziet. *'Zij vragen zich af of jullie de mogelijkheid nog zien om Nathalie intern bij Caparis te plaatsen. Al met al zijn de opties op dit moment: intern Caparis of overdracht aan Empatec of Nef.'*

Op 4 februari 2016 vraagt de accounthouder aan Caparis hoe het staat met het verzoek tot overplaatsing naar Empatec. Op 10 februari 2016 volgt de reactie van Caparis hierop:

in december heeft Caparis het verzoek aan Empatec gedaan, maar nu blijkt dat het verzoek nog niet in behandeling is genomen. Er wordt zo spoedig mogelijk contact over opgenomen. Op 2 maart 2016 volgt opnieuw bericht van Caparis aan de accounthouder: Nathalie kan niet naar Empatec. Aangezien ze in Leeuwarden woont, is ze aangewezen op Caparis.

Op 4 maart 2016 informeert de accounthouder verzoekster over het feit dat de schoonmaakdienst met begeleiding vanuit de gemeente volgens haar niet de juiste stap is voor Nathalie. Ze geeft daarbij aan dat er een pittige discussie plaatsvindt met Caparis over overplaatsing naar Empatec en dat zij geen sluitende argumenten krijgt waarom dit niet zou kunnen. Het duurt haar te lang; ze wil nu echt gaan doorpakken. Er is dan bijna een jaar verstreken sinds de afspraken van 22 april 2015.

Op 7 maart 2016 vindt overleg plaats tussen de gemeente, de GR en Caparis. De accounthouder brengt hierbij in dat zij het traject richting Empatec raar vindt en een brevet van onvermogen van Caparis. Een dag later licht Caparis aan de accounthouder nogmaals toe waarom detachering bij Empatec niet kan: Nathalie woont niet in Leeuwarden en daarom hoeft Empatec haar niet over te nemen. De desbetreffende medewerkster van Caparis biedt aan om samen met de gemeente hierover in gesprek te gaan met Empatec. In het intern overleg dat hierop volgt geeft de accounthouder van Caparis bij de gemeente aan dat zij het ermee eens is dat werken bij Empatec niet afdwingbaar is en ook niet wenselijk. Gezamenlijk in gesprek met Empatec zou zij niet doen. Nathalie gaat terug naar Caparis of er volgt ontslag, is op dat moment de conclusie van de accounthouder. Er zijn dan vier maanden verstreken sinds de ouders van Nathalie hun voorkeur uitspraken voor overdracht naar Empatec.

De vermeende verhuizing

Op 9 maart 2016 stelt de accounthouder een gesprek voor aan verzoekers. Op 30 maart 2016 komt Nathalie zonder haar ouders op gesprek en vertelt dat zij gaat verhuizen naar een andere gemeente. Dit is voor de gemeente geen aanleiding contact op te nemen met verzoekster. Pas rond 11 mei 2016 wordt voor de gemeente duidelijk dat Nathalie niet gaat verhuizen. De wethouder maakt in een raadsvergadering, waar verzoekster bij aanwezig is, melding van de verhuizing. Het probleem is hiermee opgelost, zo meldt hij in reactie op vragen van Verenigd Links. Ook al noemt de wethouder hierbij geen naam, verzoekster begrijpt dat hij het over haar dochter heeft en zij weet zelf niets van een verhuizing. Dit is voor verzoekster aanleiding om aan de wethouder te melden dat haar dochter niet gaat verhuizen.

De klacht bij de Nationale ombudsman

Op 12 mei 2016 stuurt verzoekster het volgende bericht aan de Nationale ombudsman: *'Wij worden er een beetje moedeloos van. Afgezien van het feit dat wij helemaal niet van plan zijn om te verhuizen, mag een gerucht toch nooit de reden zijn om te stoppen? Hij (de wethouder, Nationale ombudsman) had dat tenminste bij ons kunnen verifiëren, zodat wij hem meteen uit de droom konden helpen.'*

Verzoekster meldt in het kader van haar klacht van mei 2016 aan de Nationale ombudsman dat Nathalie nog steeds ziek thuis zit. Eind mei 2015 oordeelde de bedrijfsarts dat Nathalie weer aan het werk kon gaan in een passende omgeving (niet Caparis). Maar inmiddels is Nathalie al lang niet meer in staat om te werken. Het grote tijdsverloop en het uitblijven van duidelijkheid over haar toekomstige werkplek, hebben volgens verzoekster een zeer negatieve uitwerking gehad op de psychische gezondheid van haar dochter. In de tijd waarin er geen noemenswaardige voortgang werd geboekt in het dossier, was bij Nathalie sprake van achteruitgang. Het feit dat zij niet terug mag naar haar schoonmaakbaan ervaart Nathalie als een straf. Dat haar in plaats daarvan ook geen ander perspectief wordt geboden, maakt dat haar vertrouwen in de mensen om haar heen alsmaar minder wordt, ze zich steeds meer terugtrekt en zelfs depressief is. Verzoekster geeft aan niet te weten hoe het nu met haar dochter verder moet. De datum waarop het contract van haar dochter eindigt (28 februari 2017) komt steeds dichterbij en er is nog steeds geen oplossing in zicht.

Als de Nationale ombudsman in mei 2016, naar aanleiding van de hernieuwde klacht van verzoekster, contact opneemt met de gemeente, meldt de accounthouder dat de gesprekken tussen verzoekster en de wethouder weer zijn hervat. Een oplossing is dan nog niet bereikt. Op 16 juni 2016 bericht de accounthouder per mail aan de ouders van Nathalie dat de wethouder zich persoonlijk gaat inzetten om de overplaatsing en overdracht naar Empatec voor hun dochter alsnog te realiseren. In februari 2017 wordt de tijdelijke aanstelling van Nathalie omgezet in een vaste aanstelling. Begin april 2017 voegt de gemeente hieraan toe dat de wethouder erin is geslaagd Empatec te overreden om Nathalie een plek aan te bieden, ook al past dat niet binnen de afspraken dat werkneemster woonachtig dient te zijn in een gemeente die door Empatec wordt bediend. Vanwege de gezondheid van Nathalie is geadviseerd voor een periode van zes maanden geen inzet te plegen in de richting van werk en activering. Over zes maanden zal de gemeente Leeuwarden contact opnemen met Nathalie om verdere stappen te bespreken.

4 REACTIE OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

4.1 Hoe reageerde verzoekster op het verslag van bevindingen

De voorgaande versie van dit Verslag van bevindingen is aan beide partijen voor reactie voorgelegd. Verzoekster heeft in reactie hierop laten weten dat zij zich volledig in het Verslag kan vinden.

4.2 Hoe reageerde de gemeente het verslag van bevindingen

De gemeente benadrukt in reactie op het Verslag van bevindingen opnieuw dat er door verzoekster geen formele klacht bij de gemeente Leeuwarden of bij Caparis is ingediend. Wel heeft de gemeente van de ouders van Nathalie een bericht ontvangen waarin zij hun zorgen uitspreken over de situatie van hun dochter. Op basis van die 'zorgmelding' heeft de gemeente geacteerd, aldus de gemeente.

De Nationale ombudsman is echter van mening dat de berichten die de ouders van Nathalie in september en oktober 2014 aan Caparis en aan de gemeente hebben gestuurd (zie [paragraaf 3.1](#)) moeilijk anders kunnen worden opgevat dan als een klacht. Uit het verslag van het gesprek van 29 september 2015, waarin de gemeente de drie opties voor Nathalie met haar ouders heeft besproken, blijkt dat ook de gemeente uitging van een klacht. Dit blijkt uit de volgende passage in dit verslag: *'Tevens is er door betrokken ouders een klacht ingediend en aan de gemeente Leeuwarden verzocht haar verantwoordelijkheden op te pakken ten aanzien van de SW doelgroep, alwaar Nathalie toe behoort.'*

Volgens de gemeente vermeldt het Verslag van bevindingen ten onrechte dat de accounthouder namens de werkgever (de GR) de contacten met Nathalie zou onderhouden. Volgens de gemeente heeft de accounthouder slechts als mediator vanuit de gemeente Leeuwarden opgetreden. In het logboek van de accounthouder staat echter (bij de datum 26-05-2015) het volgende vermeld: *'Afgesproken dat ik (de accounthouder, Nationale ombudsman), voor zover mogelijk, namens de werkgever (de GR) de contacten met Nathalie zal onderhouden.'*

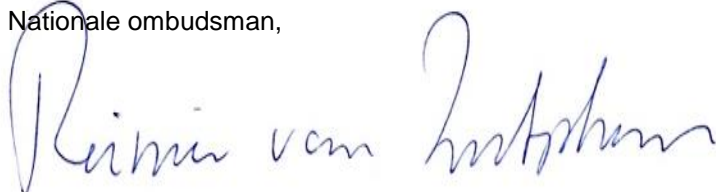
Volgens de gemeente is in het Verslag van bevindingen over de overdracht naar Empatec ten onrechte vermeld dat de accounthouder deze overdracht niet afdwingbaar en ook niet wenselijk vond. De accounthouder zou slechts hebben onderkend dat de overdracht niet afdwingbaar was, maar zou nooit gezegd hebben dat de overdracht niet wenselijk was. In het logboek van de accounthouder trof de Nationale ombudsman echter de volgende passage aan bij 08-03-2016: *'Ik ben het eens met wat M. schrijft in de laatste alinea. Werken bij Empatec is niet afdwingbaar. En wat mij betreft ook niet wenselijk.'*

Met betrekking tot de vermeende verhuizing benadrukt de gemeente dat geen sprake was van een gerucht, maar van een mededeling van Nathalie zelf. De gemeente had geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van de mededeling van Nathalie dat zij zou gaan verhuizen. De Nationale ombudsman onderkent dat inderdaad geen sprake was

van een gerucht maar van een mededeling van Nathalie zelf. Niettemin blijft de Nationale ombudsman van mening dat er aanleiding was de mededeling te verifiëren bij haar ouders. De veelvuldige contacten die de gemeente met de ouders van Nathalie had, maar ook de kwetsbare doelgroep waartoe Nathalie behoort gaf daar alle reden voor. Volgens het logboek van de accounthouder was het bovendien de eerste keer dat Nathalie zonder haar ouders kwam en ervoer zij het gesprek met Nathalie als een kennismaking. Ook dat had voor de accounthouder aanleiding moeten zijn te beseffen dat zij Nathalie niet voldoende kende om te kunnen inschatten in hoeverre zij zonder meer op haar mededelingen af kon gaan. Contact met de ouders had daarnaast ook voor de hand gelegen om een goede overdracht en nazorg te kunnen realiseren.

Tot zover de bevindingen

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

5 RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

1. Wet sociale werkvoorziening

Artikel 2

1. Het college kan aan een ingezetene die geïndiceerd is een dienstbetrekking aanbieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.
2. Het college kan een privaatrechtelijke rechtspersoon aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet. Het college regelt in het aanwijzingsbesluit de inhoud van de rechtsbetrekking tussen zichzelf en de betrokken rechtspersoon.
3. De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de ingezetenen die geïndiceerd zijn of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop:
 - o a. periodiek overleg wordt gevoerd met deze ingezetenen of hun vertegenwoordigers;
 - o b. deze ingezetenen of vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
 - o c. zij worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Artikel 11

1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verricht op aanvraag van het college periodiek herindicatie van geïndiceerden overeenkomstig de krachtens artikel 6, tweede lid, onderdeel a, gestelde regels en stelt daarbij bij beschikking van geïndiceerden vast:
 - o a. of deze behoren tot de doelgroep;
 - o b. nadat is vastgesteld dat een geïndiceerde tot de doelgroep behoort:
 - 1°. de geldigheidsduur van de indicatie;
 - 2°. de indeling van de geïndiceerde in één van de arbeidshandicapcategorieën, die bepaald worden door de zwaarte van de aanpassing van de omstandigheden en de productiviteit.

2. Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel 8

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.
2. In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.
3. Bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van

ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers. De bedrijfsvoeringsorganisatie is rechtspersoon.

4. In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

3. Participatiewet

Artikel 7 Opdracht college

1 Het college:

a. ondersteunt bij arbeidsinschakeling:

1°. personen die algemene bijstand ontvangen,

2°. personen als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid, onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d is verleend,

3°. personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid,

4°. personen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet

5°. personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers,

6°. personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, en

7°. niet-uitkeringsgerechtigden

en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, noodzakelijk acht, bepaalt en biedt deze voorziening aan;

b. verleent bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien; en

c. ontwikkelt beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en voert dit uit, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b.

2 Het college werkt bij de uitvoering van het eerste lid, onderdeel a, samen met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

3 Het eerste lid, onderdeel a, is niet van toepassing op personen:

a. jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen;

b. als bedoeld in artikel 41, vierde lid, die zich hebben gemeld om bijstand aan te vragen gedurende de vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44; of

c. aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, tenzij het betreft een persoon ten behoeve van wie loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d is verleend, tot het moment dat diens inkomen uit

arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie is verleend.

4 Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten. Het college kan de in de eerste volzin bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan bestuursorganen.

5 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het tweede tot en met vierde lid.

6 Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing indien het verlenen van bijstand op grond van artikel 47a, eerste lid, tot de taak van de Sociale verzekeringsbank behoort.

7 Het college en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen kunnen overeenkomen dat het college personen aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, ondersteunt en aan die personen voorzieningen aanbiedt als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.

8 Uitvoering van het eerste lid, onderdeel a, door middel van artikel 10a is niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.

9 Bij de uitoefening van de taak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is artikel 5 van de Wet sociale werkvoorziening van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8c. Gemeentelijke samenwerking

1. Indien bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen de uitvoering van deze wet volledig is overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van die wet, treedt dat bestuur voor de toepassing van deze wet, met uitzondering van parafen 7.1 en 7.3, in de plaats van de betrokken colleges.

Artikel 10 b Participatievoorziening beschut werk (Externe link)

1 Het college biedt ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, van wie het college heeft vastgesteld dat deze uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, ambtshalve of op verzoek een voorziening beschut werk aan, waarbij deze persoon in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden verricht.

2 Om vast te stellen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, voor het college de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover.

3 Onverminderd het tweede lid, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen uitsluitend op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de wet of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling, bedoeld in het eerste en tweede lid, en adviseert het college hierover. Het

Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen meldt het uitbrengen en een weergave van de inhoud van dit advies gelijktijdig aan de betreffende persoon.

4 Bij ministeriële regeling kan jaarlijks per gemeente het aantal ten minste te realiseren dienstbetrekkingen, bedoeld in het eerste lid, worden bepaald.

5 De gemeenteraad kan bij verordening een hoger aantal door het college te realiseren dienstbetrekkingen vaststellen en daarbij, onverminderd artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, regelen hoe deze additionele omvang van de voorziening wordt bepaald en hoe dan de volgorde wordt bepaald waarin de personen, bedoeld in het eerste lid, door het college van een dienstbetrekking worden voorzien.

6 Het eerste lid is niet van toepassing indien het aantal dienstbetrekkingen, bedoeld in het vierde of het vijfde lid, door het college is gerealiseerd.

7 In de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, stelt de gemeenteraad in elk geval vast welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden mogelijk te maken en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking, bedoeld in het eerste lid, aanvangt.

8 De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

9 Het college verstrekt zo nodig ter uitvoering van het eerste lid, en artikel 30a, derde lid, onderdeel a van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, loonkostensubsidie in overeenstemming met artikel 10d aan de personen, genoemd in het eerste lid.

6 ACHTERGROND

Het rapport 'Het kind van de rekening'

Het rapport *'Kwetsbare SW-doelgroep kind van de (gemeentelijke) rekening en hoe het anders kan'* van Kambo advies van mei 2016 stelt dat de casus rond het SW-bedrijf van de GR Fryslân niet op zichzelf staat. 'Deze gemeenschappelijke regelingen hebben uitvoeringsbedrijven opgericht met als doel maatschappelijk rendement te behalen voor haar werknemers. Vanaf het begin is er geworsteld met de rolverdeling tussen publiek en privaat en het dragen van het ondernemersrisico. Het op afstand zetten van een SW bedrijf zoals bij Caparis beperkt het ondernemersrisico van de gemeenten, met als bijvangst dat het financieel rendement prevaleert boven het maatschappelijk rendement.' De accounthouder meldt aan de Nationale ombudsman over dit rapport dat de gemeente het ziet als een gedegen onderzoek, al hinkt het enigszins op twee gedachten (het gaat namelijk zowel over het algemene probleem als over de individuele casus van Nathalie).

De berichten in de media over Caparis

Gedurende het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de klacht van verzoekster verschijnen geregeld artikelen over misstanden bij Caparis in de Leeuwarder Courant. Deze artikelen lijken het standpunt van verzoekster, dat de casus van de dochter van verzoekster niet op zichzelf staat, te ondersteunen. Eén van de misstanden waarvan de krant melding doet, is dat Caparis de CAO op meerdere punten niet naleeft ten aanzien van haar medewerkers. In de Leeuwarder Courant van 23 april 2016 wordt de vraag gesteld waarom niemand door had wat er bij Caparis gebeurde. 'Niet minder dan veertien Friese wethouders controleren samen met drie commissarissen het sociale werkbedrijf Caparis en dan toch ging het mis', zo meldt het artikel. Volgens de vakbond FNV hebben 360 medewerkers met elkaar een half miljoen salaris te weinig ontvangen. 'Al in 2014 en 2015 meldde zich twee keer een Caparis-werknemer bij de Leeuwarder partij Verenigd Links, die weer bij de wethouder aan de bel trok. Het gaat om incidenten, concludeerde die na een gesprek met de gedupeerden. Verenigd Links gaf aan dat het een breder probleem binnen Caparis was. Terecht, zo blijkt nu. (...) Pas na tussenkomst van de vakbond kwamen alle feiten op tafel' aldus het artikel. In de Leeuwarder Courant van 25 april 2016 volgt een uitgebreidere analyse.

Het artikel uit de Leeuwarder Courant van 3 mei 2016 maakt melding van een bedrijfscultuur waarin de directie eigenmachtig optrad en geen of onjuiste antwoorden gaf op kritische vragen. Over het feit dat de medewerkers niet werden betaald overeenkomstig de CAO zou de directie in het verleden al meerdere malen van verschillende kanten zijn gewaarschuwd zonder dat daarmee iets werd gedaan.

Dat er al veel eerder waarschuwendes signalen werden afgegeven blijkt onder meer uit een bericht uit de Heerenveense Courant van 11 mei 2013 waarin de krant melding maakte van verschillende misstanden bij Caparis. De ondernemingsraad drong toen aan op vervolgonderzoek en riep onder meer de politiek op om het belang van Caparis als organisatie en in het bijzonder de medewerkers niet uit het oog te verliezen.

Op 19 mei 2016 melden de Drachter Courant en de Heerenveense Courant dat de ondernemingsraad van Caparis zijn vertrouwen opzegt in de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders verzoekt doortastend op te treden. Reden voor het opzeggen van het vertrouwen is het creëren van een angstcultuur, minachting van de ondernemingsraad en de procedures, het nemen van besluiten die mensen persoonlijk beschadigen en het onjuist en eenzijdig informeren van diverse gremia.

Op de website van Friesland Actueel verscheen op 1 juni 2016 het [bericht](#) dat de gemeenteraad van Leeuwarden een motie had aangenomen waarin het college van burgemeester en wethouders wordt opgeroepen uit de gemeenschappelijke regeling voor de sociale werkvoorziening te treden vanwege de misstanden bij Caparis. *'Cao's die niet worden nageleefd, gerommel in de directie, een incomplete Raad van Commissarissen en geruzie over de benoeming van een OR-commissaris. Je zou bijna vergeten waar het bij Caparis om zou moeten gaan: goed werk organiseren voor een kwetsbare groep medewerkers.'* Zo citeert Friesland Actueel het PvdA-raadslid Spielman.